Ministerie van Defensie

# Eindevaluatie

Nederlandse inzet in de antipiraterijoperaties
Atalanta en *Ocean Shield*
van september 2011 tot en met december 2012



| | |
|---|---|
| Datum | 24 september 2013 |
| Status | Parafenronde BZ |

# Inhoud

# 1 Inleiding

## 1.1 Operaties Atalanta en *Ocean Shield*

In de periode van september 2011 tot en met december 2012 heeft de Nederlandse regering, ter bestrijding van piraterij, wederom diverse militaire eenheden ingezet in de wateren rond Somalië. Deze inzet vond plaats in internationaal verband, zowel binnen de maritieme operatie Atalanta van de Europese Unie, als in het kader van de NAVO-operatie *Ocean Shield*.

Op 1 juni 2011 besloot de regering de bijdrage aan deze lopende internationale operaties voort te zetten.[1] Op 23 december 2011 informeerde de regering de Kamer over wijzigingen in het Atalanta mandaat en de inzet van *Autonomous Vessel Protection Detachments* (AVPD).[2] Op 5 april 2012 informeerde de regering de Kamer over enkele wijzigingen betreffende de Nederlandse bijdrage.[3] Het betrof een aanpassing van het mandaat van Atalanta (zie verder para 2.4) en de inzet van Hr.Ms. Rotterdam met twee Cougar-helikopers in plaats van Hr.Ms. Tromp alsmede de aanvullende inzet van een onderzeeboot in het najaar 2012.

De inzet van de krijgsmacht vond voornamelijk plaats door eenheden van de Koninklijke Marine met daarnaast essentiële bijdragen vanuit de gehele krijgsmacht. Het betrof helikopterdetachementen van de Koninklijke Luchtmacht, een inlichtingenteam met onbemande vliegtuigjes en experts van de Koninklijke Landmacht[4], medische teams van het Commando Diensten Centra, door de Koninklijke Marechaussee beschikbaar gesteld personeel voor de bewaking van mogelijke piraten en personeel van de MIVD. Onderstaande tabel vermeldt de Nederlandse ingezette eenheden in de operaties Atalanta en *Ocean Shield*.

| **2011** | | | |
|---|---|---|---|
| *Van* | *Tot* | *Eenheid* | *Operatie* |
| 5 september | 28 november | Hr.Ms. Zuiderkruis | Atalanta |

| **2012** | | | |
|---|---|---|---|
| 20 februari | 3 mei | Hr.Ms. Dolfijn | *Ocean Shield* |
| 23 januari | 24 oktober | AVPD, drie teams | Atalanta |
| 1 april | 4 juni | Hr.Ms. Van Amstel | Atalanta |
| 2 juni | 7 augustus | Hr.Ms. Evertsen | *Ocean Shield* |
| 7 juni | 7 december | CTF 508[5] | *Ocean Shield* |
| 1 augustus | 7 december | Hr.Ms. Rotterdam | *Ocean Shield* |
| 30 september | 19 november | Hr.Ms. Bruinvis | *Ocean Shield* |

Tabel 1. Overzicht ingezette eenheden.

[1] KST 29521, nr. 168.
[2] KST 29521, nr. 178.
[3] KST 29521, nr. 182.
[4] *JISTARC: Joint Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance Commando.*
[5] *Commander Task Force* 508, commandant NAVO vlootverband.

Naast militaire middelen heeft de regering ook andere instrumenten ingezet om piraterij te bestrijden en de grondoorzaken daarvan weg te nemen. Met internationale partners investeerde de regering in het versterken van het lokale bestuur en de justitiële keten. Ook werden inspanningen gedaan om de leefomstandigheden van de Somaliërs te verbeteren. In paragraaf 2.8 'samenhang en vervolg' wordt deze geïntegreerde benadering nader uiteen gezet.

### 1.2 Structuur

Deze evaluatie volgt de elementen van het Toetsingskader 2009. Ieder element bevat een subconclusie. Afgesloten wordt met een eindconclusie en een slotbeschouwing.

# 2 Elementen uit het toetsingskader

### 2.1 Gronden voor deelneming

De Indische Oceaan is een belangrijke pijler van de wereldeconomie. Een groot deel van het transport van grondstoffen en producten verloopt via dit zeegebied. 90% of meer van het internationale handelsvolume wordt over zee getransporteerd.[6] Zo'n twee derde deel van het wereldolietransport, de helft van het wereldwijde containerverkeer en een derde deel van het bulkvrachtverkeer passeert de Indische oceaan. Tankers vervoeren per jaar bijna een miljard ton ruwe olie, voornamelijk bestemd voor de economieën van India, China en Japan.

Het transport over zee tussen de Aziatische markten en West-Europa vindt plaats via de scheepvaartroutes langs de Hoorn van Afrika en door het Suezkanaal; door gebieden waar piraterijdreiging groot is. Het vervoerssegment is omvangrijk. Dat blijkt uit cijfers van goederenoverslag in de Rotterdamse haven. In 2010 werd hier 95.767 miljoen ton aan goederen (22% van het totaal) van en naar Azië en Oceanië aan- en afgevoerd. Van de containeroverslag in deze haven is zelfs 48% afkomstig van, en bestemd voor, deze werelddelen.[7] Nederland verdient een groot deel van het Bruto Nationaal Product in het buitenland en is daarbij afhankelijk van vrij en onbelemmerd vervoer van goederen en vrije toegang tot grondstoffen.

De internationale handel is kwetsbaar voor piraterij. Enerzijds komt dit doordat bij de internationale handel het logistieke principe van '*just in time, just enough'* wordt gehanteerd, zodat een verstoring van de handelsstromen onmiddellijk grote negatieve economische en maatschappelijke effecten heeft. Daarnaast zijn als gevolg van piraterij de kosten van transport over zee sterk gestegen.[8] De *OneEarth*

---

[6] http://www.imo.org/KnowledgeCentre/ShipsAndShippingFactsAndFigures/TheRoleandImportanceofInternationalShipping/Documents/ International Shipping Facts and Figures Information Resources on Trade Safety, Security Environment, 6 maart 2012.

[7] http:// www.cbs.nl Stratline, Zeevaart; reis- en ladinggegevens per kwartaal, 16 juli 2013.

[8] Na de toename van piraterij in 2008 zijn de kosten voor transport via de Hoorn van Afrika met 10 % toegenomen volgens Tim Besley ea. *In One Kind of Lawlessness: Estimating the Welfare Cost of Somali Piracy*, 20 April 2012, International Growth Centre, www.theigc.org.

*Foundation* heeft berekend dat de totale kosten die gemoeid zijn met piraterij per jaar 6 miljard US dollar bedragen.[9] Het betreft verzekeringen (10%), kosten voor het sneller (27%) of omvaren (5%), veiligheidsmaterieel en –personeel (29%), militaire operaties (19%) en overige kosten (10%). Om dit bedrag in perspectief te plaatsen kan het vergeleken worden met de totale waarde van de import en export van goederen tussen Europa naar en uit het Midden-Oosten en Azië. Voor het jaar 2011 was dit 1,9 biljoen US dollar.[10]

Somalië is al jaren een fragiele staat. Het lang ontbreken van een centraal gezag maakte het mogelijk dat criminele groeperingen op zee schepen kunnen kapen. Zij voeren hun activiteiten uit in een strategisch belangrijk deel van de wereldzeeën en vormen daarom een onmiddellijke bedreiging voor de welvaart in Nederland en Europa.

De piraten verdienen met het kapen van schepen veel geld in de vorm van losgeld voor het schip en de bemanning. Het aantal kapingen neemt nu weliswaar af[11] maar de grondoorzaken van piraterij zijn nog niet zijn weggenomen. Armoede en de afwezigheid van staatsgezag waardoor criminele groeperingen (zoals piraten) de vrije hand hebben, blijven aanwezig. De daarmee gepaard gaande onveiligheid bemoeilijkt het leveren van hulp aan de door armoede geplaagde bevolking.[12]



Figuur 1. Dhow met 1 whaler en 2 skiffs.[13]

De gevolgen van kaping voor de bemanningsleden van gekaapte schepen zijn groot. Zij moeten soms jaren onder mensonterende omstandigheden in de handen van kapers of andere criminelen doorbrengen.[14]

---

Een schatting is dat de verzekeringskosten voor zeetransport nabij Somalië met een factor 10 tot 300 zijn toegenomen. Kerr, William A., Scourge of the Seas – Again! Anti-piracy Services and International Trade Costs, *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, Volume 14 Number 1 2013, p1 -17.

[9] One Earth Future Foundation, *the Economic Cost of Somali Piracy 2012*, http://oceansbeyondpiracy.org.

[10] Wold Trade Organisation*, International trade Statistics* 2012, www.wto.org/statistics. p12-23.

[11] Zie hoofdstuk 3.

[12] Zie ook: 'Een wereld in onzekerheid', Strategische Monitor 2013 Clingendael, p104-111.

[13] Voorbeelden van aartuigen die door piraten gebruikt worden. Bron: *Identification Guide, Nato Shipping Centre.*

[14] Zie ook: One Earth Future Foundation, '*The human cost of maritime piracy*, 2012'.

*Subconclusie*: de in de artikel 100-brief genoemde humanitaire, economische en internationale veiligheidsoverwegingen zijn tijdens de Nederlandse deelname aan de operaties Atalanta en *Ocean Shield* valide gebleken.

## 2.2 Politieke aspecten

Na een lange transitieperiode is op 20 augustus 2012 een nieuw federaal parlement beëdigd. In de maanden daarna is een nieuwe president verkozen en nieuw kabinet benoemd. President Hassan Sheikh Mohamud wordt niet in verband gebracht met gewapende groeperingen. Zijn prioriteiten zijn gericht op veiligheid, opbouw van de rechtsstaat en goed bestuur. Daarnaast richt hij zich op economisch herstel, basisvoorzieningen voor de bevolking en het bevorderen van nationale eenheid. Punten van zorg naast veiligheid betreffen het beheer van overheidsfinanciën en de moeizame relatie met verschillende deelstaten.

De semiautonome gebieden Puntland en Somaliland kennen interne oplopende politieke spanningen. In Puntland zijn oppositiepartijen en clans het oneens met het eenzijdige besluit van de Puntlandse president Farole om zijn ambtstermijn met een jaar te verlengen. In Somaliland heeft president Silanyo te maken met toegenomen kritiek van de interne oppositie, mede door de toename van de aanwezigheid van de gewapende groepering al-Shabaab. Het grensgeschil tussen beide regio's is nog niet opgelost. Dit zal in de toekomst, mede door het grondstofpotentieel, waarschijnlijk een zorgpunt blijven.

Dankzij de inspanningen van de internationale gemeenschap op zee is het aantal aanvallen van piraterij en succesvolle kapingen in de evaluatieperiode sterk gedaald. Het aantreden van een nieuwe regering in Somalië in augustus 2012 biedt, indien deze regering er in slaagt haar gezag te doen gelden, een kans om naast de aanpak van symptomen op zee, ook de grondoorzaken op het land aan te pakken om zo bij te dragen aan een duurzame oplossing voor piraterij.

## 2.3 Ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp

Somalië is geen partnerland, de inzet van Nederland gebeurt daarom voornamelijk in multilateraal verband via de EU en de VN. Een geïntegreerde benadering in de regio gericht op veiligheid, politiek en ontwikkeling is van groot belang. Daarom is besloten tot een beperkte intensivering van Nederlandse bilaterale ontwikkelingsactiviteiten in Somalië vanaf 2012. De Kamer is hierover geïnformeerd met de brief van 16 september 2011.[15] Nederland ondersteunt onder andere de *Association of European Parliamentarians for Africa* voor capaciteitsopbouw van de regionale parlementen, de *Danish Demining Group* voor lokale veiligheidsinitiatieven in Puntland en het *UN Office on Drugs and Crime* voor de versterking van de detentiecapaciteit in Puntland. Daarnaast droeg Nederland in 2012 voor het eerst bij aan het *Multi-Donor Somalia Stability Fund* voor activiteiten in Zuid-Centraal Somalië voor het voorzien in basisvoorzieningen, de opbouw van lokale autoriteiten en het creëren van economische mogelijkheden voor de lokale bevolking, met 2 miljoen euro. Ook ondersteunt Nederland programma's van Care en Oxfam gericht op stabiliteit en wederopbouw en draagt Nederland bij aan het *Hazardous Area Life-Support Organization Trust Fund* voor ontmijningsactiviteiten in Somalië en Ethiopië.

[15] KST 22831 nr. 63.

## 2.4 Mandaat

Het optreden tegen piraten op volle zee vindt zijn rechtsbasis in het internationale zeerecht, met name het VN-Zeerechtverdrag (*Convention on the Law of the Sea)*. Dit verdrag geeft onder andere de mogelijkheid vaartuigen te doorzoeken wanneer er een redelijke grond bestaat voor de verdenking dat het betreffende vaartuig betrokken is bij piraterij.

Het optreden in de territoriale wateren van Somalië met de EU- en NAVO-operaties vond zijn rechtsgrondslag in VN-veiligheidsraad resoluties 1846 (2008) en 1851 (2008). Het mandaat is steeds met een jaar verlengd. Laatstelijk is het mandaat met VN-veiligheidsraad resolutie 2077 (2012) verlengd tot 21 november 2013.

Met resolutie 1846 autoriseerde de VN-veiligheidsraad staten en organisaties, die met de *Transitional Federal Government* en nu de *Somali National Government* samenwerken en die door de Somalische regering bij de Secretaris-Generaal van de VN zijn aangemeld, in de territoriale wateren van Somalië alle noodzakelijke maatregelen te nemen om piraterij en gewapende overvallen op zee te bestrijden. Dit alles overeenkomstig het toepasselijke internationale recht.

Met resolutie 1851 autoriseerde de VN-veiligheidsraad diezelfde staten en organisaties op Somalisch grondgebied en in het Somalische luchtruim alle noodzakelijke maatregelen te nemen voor de bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee.

Tenslotte heeft de VN-Veiligheidsraad met resolutie 2067 (2012) de primaire verantwoordelijkheid van Somalië voor piraterijbestrijding onderstreept en bepaald dat de nieuwe *Somali National Government* de rol heeft overgenomen die in resoluties 1846 en 1851 aan de *Transitional Federal Government* was toebedeeld.

<u>Atalanta</u>
Op 10 november 2008 gaf de Raad van de EU zijn goedkeuring aan operatie Atalanta, waarna de operatie op 8 december 2008 van start ging. Op 23 maart 2012 besloot de EU het mandaat te verlengen tot 13 december 2014.

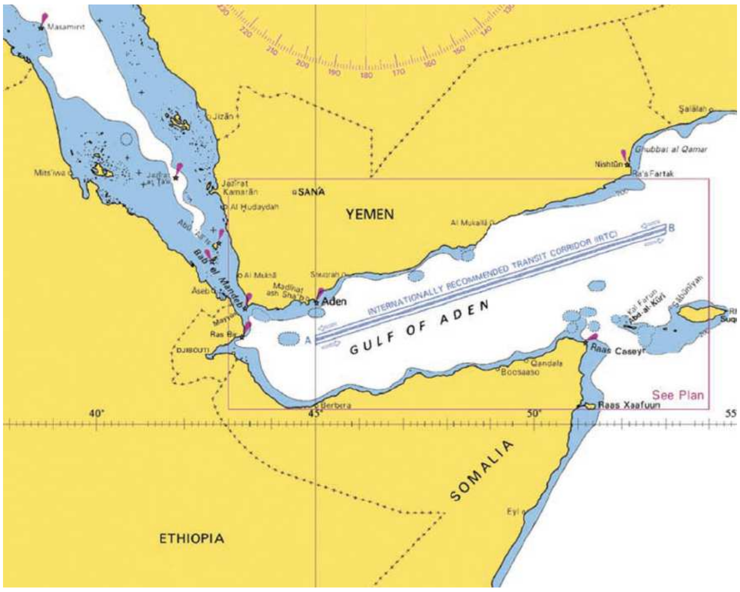
Het mandaat van Atalanta richt zich op het beschermen van schepen van het *World Food Programme* (WFP) en scheepvaarttransporten voor de *African Union Mission in Somalia* (AMISOM), het begeleiden van kwetsbare koopvaardijschepen op aangewezen routes, het bestrijden, voorkomen en verstoren van piraterij en het monitoren van visserijactiviteiten voor de kust van Somalië.

Met de brief van 23 december 2011[16] is de Kamer geïnformeerd over een wijziging in het operatieplan van Atalanta waardoor het mogelijk werd zelfstandige militaire beschermingsteams in te zetten aan boord van schepen van het WFP. Met de brief van 5 april 2012[17] is de Kamer geïnformeerd over het besluit van de EU om het operatiegebied uit te breiden tot en met de kuststrook van Somalië. Hierdoor werd

[16] KST 32706, nr. 178.
[17] KST 29521, nr. 182.

het voor de EU mogelijk effecten op het land te bereiken door het aanpakken van logistieke kampen van de piraten vanuit de lucht op deze kuststrook.

<u>*Ocean Shield*</u>
Na de NAVO antipiraterij operaties *Allied Provider* (okt-dec 2008) en *Allied Protector* (maart-augustus 2009) werd op 17 augustus 2009 de operatie *Ocean Shield* gestart. Het mandaat werd meerdere keren verlengd. Op 19 maart 2012 besloot de Noord-Atlantische Raad het mandaat te verlengen tot eind 2014.




Figuur 2. De *Internationally Recommended Transit Corridor*.

Het mandaat van *Ocean Shield* richt zich ten eerste op de bescherming van koopvaardijschepen in de *Internationally Recommended Transit Corridor* in de Golf van Aden en op de uitvoering van patrouilles in het Somalisch Bassin en de Arabische Zee. Daarnaast richt *Ocean Shield* zich op het uitvoeren van gerichte acties om piraten af te schrikken en piratenaanvallen te verstoren. Daarbij ligt de nadruk op het opsporen van de moederschepen die piraten gebruiken om hun acties ver op zee te kunnen uitvoeren. Tenslotte is *Ocean Shield* gemandateerd om koopvaardijschepen te escorteren die ten behoeve van WFP-transporten zijn gecharterd door de Verenigde Naties.

De commandanten uit beide operaties meldden terug dat ze de aan hun opgedragen taken binnen deze mandaten hebben kunnen uitvoeren.

*Subconclusie*: de Nederlandse bijdrage aan Atalanta en *Ocean Shield* kon binnen het verstrekte mandaat voor de operaties worden uitgevoerd. Het mandaat voor de operaties bood de benodigde ruimte voor het uitvoeren van de operaties.

## 2.5 Deelnemende landen

Atalanta

Gedurende de evaluatieperiode leverden tien EU-lidstaten met schepen, maritieme patrouillevliegtuigen, *Vessel Protection Detachements* (VPD's), AVPD's en varende hoofdkwartierfaciliteiten en staven een bijdrage aan de operatie Atalanta. Het betrof: België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Malta, Nederland, Portugal, Roemenië en Spanje. In aanvulling hierop stelde het Verenigd Koninkrijk het hoofdkwartier in Northwood, een groot deel van het personeel hiervoor en een support element in Djibouti, ter beschikking.

*Ocean Shield*

Zeven NAVO-lidstaten leverden met schepen, maritieme patrouillevliegtuigen, varende hoofdkwartierfaciliteiten en staven een bijdrage aan operatie *Ocean Shield*. Het betrof Denemarken, Italië, Nederland, Noorwegen, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

In de staf van *Combined Task Force (*CTF) 508, die op zee de dagelijkse leiding over de NAVO-schepen verzorgde, waren, in de periode dat Nederland de commandant leverde, naast de Nederlanders, ook militairen uit België, Denemarken, Polen, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten geplaatst.

Overige bijdragen

Diverse landen, waaronder Australië, Pakistan, Singapore, Thailand, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zuid-Korea leverden een bijdrage in coalitieverband aan de *Combined Maritime Forces (CMF).* CMF wordt ondersteund door de Verenigde Staten, onder meer met een hoofdkwartier in Bahrein. Andere landen zoals China, India, Japan en Rusland opereerden zelfstandig in het gebied, voornamelijk om koopvaardijschepen te konvooieren.

Tijdens *Shared Awareness and Deconfliction* (SHADE) vergaderingen in Bahrein coördineren de EU, de NAVO, de CMF, de bijdragende landen, de zelfstandig opererende landen en overige actoren hun antipiraterijoperaties regelmatig met elkaar. Bij het overleg zijn ook vertegenwoordigers van de scheepvaartbranche en opsporingsinstanties aanwezig. Commandanten meldden in hun rapportages dat tussen alle internationale actoren van piraterijbestrijding goed wordt samengewerkt.

*Subconclusie*: de bestrijding van piraterij op zee geniet brede internationale steun. Dat blijkt uit de VN-Veiligheidsraadresoluties en het feit dat veel landen daadwerkelijk overgaan tot de inzet van militaire middelen voor de bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië. De coördinatie tussen de diverse deelnemers in antipiraterijoperaties verloopt goed. De Nederlandse bijdrage past goed in het optreden van de internationale gemeenschap.

## 2.6 Invloed

In de EU-operatie Atalanta oefende Nederland invloed uit op politiek en militair niveau. Mede op grond van deze invloed is het mandaat van Atalanta aangepast zodat ook effecten op het land bereikt konden worden. Besluiten tot militaire operaties onder EU-mandaat worden op politiek niveau genomen en binnen de militaire commandostructuur van de EU uitgevoerd. De maritieme eenheden in de

operatie zijn georganiseerd in *Task Force* 465. Zowel bij de betrokken militaire organisaties in Brussel als bij het EU-hoofdkwartier voor de operatie Atalanta in Northwood (VK) en normaliter aan boord van het vlaggenschip zijn Nederlandse stafofficieren geplaatst.

Besluitvorming over NAVO-operaties, en dus ook over *Ocean Shield*, vindt plaats door de Permanente Vertegenwoordigers in de Noord-Atlantische Raad. De militaire aansturing, op hoofdlijnen, van de operatie geschiedde langs de reguliere NAVO-commandolijnen. Ook daarin heeft Nederland permanente, militaire, vertegenwoordiging. De verschillende schepen uit NAVO landen die een bijdrage leveren aan *Ocean Shield* zijn voor de dagelijkse aansturing georganiseerd in *Task Force* 508. Van 7 juni tot 7 december 2012 leverde Nederland de commandant van de CTF 508. Zijn staf bestond voor een deel uit Nederlandse militairen. Gedurende de inzet van Hr.Ms. Dolfijn en Hr.Ms. Bruinvis zijn Nederlandse specialisten op het gebied van onderzeebootoperaties aan de relevante hoofdkwartieren toegevoegd. Tijdens de periodes dat Nederland niet de commandant van de *Task Force* leverde, was er eveneens een Nederlandse officier aanwezig in de CTF 508-staf.

De commandanten van de Nederlandse eenheden waren tevreden over de mogelijkheid om hun visie op de operationele inzet bij de operationele (EU en NAVO) commandanten onder de aandacht te brengen. Er is door de Directeur Operaties geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om, als zogenaamde *red card holder*, de uitvoering van aan een Nederlandse eenheid opgedragen operaties te blokkeren in verband met de onverenigbaarheid van die opdrachten met het mandaat of eventuele Nederlandse restricties daarop. Met name gedurende de periode dat een Nederlander het bevel over de CTF 508 had, was Nederland in staat richting te geven aan de wijze van optreden. Deze richting bestond onder meer uit het voorkomen dat piraten naar zee konden vertrekken (*containment*) door meer in de nabijheid van de kust te opereren. Dit was onder meer mogelijk door gebruik te maken van de specifieke Nederlandse capaciteiten zoals de onderzeeboten, de landingsvaartuigen, *Fast Raiding Interception and Special forces Craft* (FRISC) en onbemande vliegtuigjes. Dit materieel werd niet eerder op deze schaal en wijze ingezet voor de bestrijding van piraterij. Deze innovatieve aanpak heeft bijgedragen aan het verder terugdringen van het aantal piratenacties en aanvallen op zee. Zie verder hoofdstuk 3.

Een andere belangrijke bijdrage door Nederland aan het verbeteren van de efficiency van begeleiding van WFP-schepen betrof de eerste drie AVPD’s die door Nederland als bijdrage aan Atalanta zijn geleverd.

*Subconclusie*: in beide operaties bestond voldoende mogelijkheid voor de Nederlandse regering om invloed op de planning en uitvoering van de operaties uit te oefenen. Op Nederlands initiatief zijn verdere stappen gezet in de ontwikkeling en verbetering van piraterij bestrijding. Hiermee werd de focus verlegd van het enkel bestrijden van piraterij op zee, naar het terugdringen van het aantal op zee opererende piraten.

## 2.7 Militaire aspecten

### *2.7.1* Haalbaarheid

#### 2.7.1.1 Opstelling piraten

De manier waarop de piraten opereren is gedurende de evaluatieperiode niet wezenlijk veranderd. De eenheden van Atalanta en *Ocean Shield* treffen nog steeds *Pirate Action Groups* aan die vanaf gekaapte dhows[18] opereren.



Figuur 3. Aanval door *Pirate Action Group*. Zie bijlage voor meer foto's.[19]

Als gevolg van de militaire operaties en de maatregelen van de koopvaardijschepen, zijn er echter wel veranderingen in het operatiepatroon van de piraten. In het verleden opereerden de piraten vaak vanaf grote logistieke ondersteuningspunten op de wal. Zo konden de piraten relatief grootschalige operaties opzetten. Gedurende de rapportageperiode zijn de verdachten van piraterij dit soort kampen minder intensief gaan gebruiken. Hierdoor bestaat er momenteel minder gelegenheid om vanuit de lucht aanvallen uit te voeren op grote logistieke piratenkampen.

In een andere wijze van opereren, mengden de piraten zich nu vaker onder de lokale bevolking en op zee verscholen zij zich tussen de lokale vissers. Na het kapen van een dhow nabij de kust konden de piraten gebruik maken van de logistieke middelen op die dhow. Tegelijkertijd werd waargenomen dat piraten met enkelvoudige skiffs (open vissersvaartuig) op grote afstand vanaf het land opereren.

---

18 Een verzamelterm voor verschillende soorten traditionele vaartuigen uit het gebied van de Arabische Golf en Indische Oceaan.

19 Bron: *Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy, Version 4 – August* 2011, UKMTO.

Beide methoden zijn voor de piraten minder kansrijk. Aan de andere kant zijn ze lastiger op te sporen. Voor de piraterijbestrijding betekent dit dat het nog belangrijker wordt om een goed begrip te hebben van de bewegingen van piraten op het land en op zee tussen de vissers nabij de kust.

*Subconclusie*: als gevolg van piraterijbestrijding worden de verdachten van piraterij tot andere operatiepatronen gedwongen. De succeskans van piraten wordt weliswaar kleiner maar tevens wordt het moeilijker om de piraten te vinden. Er bestaat minder gelegenheid om grote logistieke piratenkampen aan te pakken, maar tegelijkertijd wordt het nog belangrijker om operaties nabij de kust uit te voeren om zo beter begrip te verkrijgen van de bewegingen van piraten in visserijgebieden nabij de kust.

#### 2.7.1.2 Klimaat en terrein

Het operatiegebied kent voor de deelnemende Nederlandse eenheden, na meer dan vier jaar operaties in de regio, niet veel verrassingen meer. Ook in deze rapportageperiode meldden commandanten dat de warme vochtige klimaatomstandigheden een belangrijke invloed hadden op hun operaties.

De hoge zeewatertemperatuur zorgt voor uitdagingen voor de koeling van de scheepssystemen. Dit veroorzaakt een toename van het aantal technische storingen maar deze hebben de voortgang van de operatie niet belemmerd. De hoge luchttemperatuur veroorzaakte dat materieel zoals wapens, dat 24 uur per dag aan de open lucht op zeeniveau was blootgesteld, veel extra onderhoud nodig had.

De jaarlijkse cyclus van de moesson blijft sterke invloed hebben op de operaties van piraten. In de perioden dat het langdurig hard waait, kunnen piraten met hun kleine aanvalsvaartuigen geen koopvaardijvaartuigen enteren.

In de vorige eindevaluatie van antipiraterijoperaties[20] is gemeld dat operaties soms werden bemoeilijkt door een tekort aan hydrografische gegevens, meer concreet een gebrek aan goede zeekaarten met diepte- en stroomgegevens van de kustgebieden. Tijdens de inzet van de onderzeeboten en van Hr.Ms. Rotterdam (die hydrografische capaciteit aan boord had) zijn voldoende gegevens verzameld en is in deze lacune voorzien. De nieuwe *Mine Avoidance Sonar* van de onderzeeboot Hr.Ms. Bruinvis bleek hierbij zeer waardevol omdat deze sonar ook gebruikt kan worden om diepte gegevens in kaart te brengen. Op grond van deze informatie kon de onderzeeboot veiliger en dichter bij de kust opereren. De verkregen gegevens zijn ook ter beschikking gesteld aan de partners.

*Subconclusie:* de Nederlandse militaire eenheden kunnen onder de gegeven omgevingscondities hun taken goed uitvoeren. De nieuwe *Mine Avoidance Sonar* van de Walrus-klasse onderzeeboot vergroot de mogelijkheden om in kustgebieden te opereren die nog niet goed in kaart zijn gebracht.

---

[20] KST 32706, nr. 26, 22 maart 2012.

#### 2.7.1.3 Het vereiste militaire vermogen

De bestrijding van piraterij op zee vergt een uitgebreid pakket aan capaciteiten. Allereerst moeten piraten (en hun schepen) worden opgespoord, vervolgens moeten piratenschepen worden gevolgd en onderschept.[21] Daarna moeten de piratenactiviteiten worden gestopt en indien mogelijk moeten verdachte piraten worden onderschept en overgedragen aan een vervolgende autoriteit.

De onderstaande tabel laat zien met welke type eenheden Nederland heeft bijgedragen aan de operaties *Ocean Shield* en Atalanta.

| **Eenheid** | ***Ocean Shield* (NAVO)** | **Atalanta (EU)** |
|---|---|---|
| Commandant en staf | 1 | 0 |
| Fregatten of grote schepen met helikopter en boarding team | 2 | 2 |
| Onderzeeboot[22] | 2 | N.v.t. |
| AVPD | N.v.t. | 3 |

Tabel 2. Nederlandse bijdrage aan *Ocean Shield* en Atalanta.

In de periode 7 juni – 7 december 2012 heeft een Nederlandse Commandeur het commando gevoerd over de operatie *Ocean Shield* aan boord van Hr. Ms Evertsen en Hr.Ms. Rotterdam. Hij werd hierbij ondersteund door een internationale staf.




Figuur 4. Geografisch overzicht.

---

[21] Met het begrip 'onderscheppen' wordt in dit rapport het volledige proces van het vinden, naderen, overmeesteren en aan boord nemen van verdachte piraten bedoeld.

[22] Alleen de NAVO beschikt over commandofaciliteiten voor onderzeeboten.

Voor het opsporen van piraten in het risicogebied van de Indische Oceaan, een gebied groter dan het vasteland van West-Europa, zijn vliegtuigen het meest geschikt. Vliegtuigen en in mindere mate helikopters kunnen binnen redelijk korte tijd grote zeegebieden of lange kustlijnen afzoeken. Ook voor permanente controle van bekende piratenkampen zijn deze vliegende eenheden nodig. In en nabij het operatiegebied zijn voor verkennings-, detectie- en schaduwtaken een beperkt aantal maritieme patrouillevliegtuigen (uit de Verenigde Staten, Duitsland, Portugal, Frankrijk, Spanje en Luxemburg) gestationeerd die door de NAVO en EU-commandanten werden ingezet. Daarnaast leverde Japan een bijdrage met drie patrouillevliegtuigen die in Djibouti waren gestationeerd.

Het aantal beschikbare patrouillevliegtuigen ten opzichte van de omvang van het operatiegebied was echter toch te laag. Volgens de commandanten van de Nederlandse eenheden vormde dit tekort een beperking voor de operatie. Zo konden bekende operatiegebieden van piraten niet permanent vanuit de lucht bewaakt worden. Hierdoor bestond er nog steeds gelegenheid voor verdachten van piraterij om aanvallen op koopvaardijschepen uit te voeren. De Nederlandse bovenwatereenheden beschikten wel over boordhelikopters. Deze hebben een bijdrage geleverd aan de lokale beeldopbouw en zijn tevens ingezet bij vervolgacties nadat detectie en onderschepping hadden plaatsgevonden. Daarnaast was Hr.Ms. Rotterdam tijdens haar operatie voor het eerst uitgerust met een onbemand verkenningsvliegtuigje. Deze is vooral ingezet in gebieden nabij de kust. Hierdoor kon het gebrek aan patrouillevliegtuigen voor een deel worden gecompenseerd en kon waardevolle informatie worden verkregen.

Ook onderzeeboten zijn zeer bruikbaar voor het verzamelen van informatie bij bepaalde locaties voor de kust van Somalië. Onderzeeboten kunnen ongezien, gedurende langere tijd, ononderbroken waarnemen en zo *situational awareness* vergroten. De onderzeeboot beperkt de mogelijkheid van piraten om ongezien naar zee te gaan. Doordat de onderzeeboot ongezien kan opereren, bestaat er gelegenheid om voorbereidingen door piraten waar te nemen. Bij aanwezigheid van schepen kunnen de mogelijke piraten hun acties immers uitstellen. Deze voordelen zijn vooral van belang nu de piraten zich steeds meer gaan schuilhouden in normale visserijgebieden. De waargenomen informatie kan door de onderzeeboot snel via een satellietverbinding aan het CTF 508 hoofdkwartier worden doorgeven zodat de piraten met helikopters en schepen kunnen worden onderschept. Tijdens de inzet van Hr.Ms. Dolfijn en Hr.Ms. Bruinvis is dit meerdere keren gebeurd.

Na detectie van piraten volgt een vervolgactie met oppervlakteschepen. Een belemmerende factor hierbij kan de tijd zijn die soms nodig is om de afstand tussen de gedetecteerde piraten en het schip te overbruggen. Het operatiegebied is dermate groot dat hiervoor in enkele gevallen een of meerdere dagen nodig is. Het is daarom noodzakelijk dat de beschikbare schepen doelmatig en doelgericht worden ingezet. Onder andere de logistieke ondersteuning met bevoorradingschepen moet goed georganiseerd zijn zodat geen kostbare tijd verloren gaat met verplaatsingen van en naar havens voor logistieke stops. Ondanks de grote omvang van het operatiegebied ten opzichte van het aantal aanwezige marineschepen, was de operatie volgens de commandanten over het algemeen goed uit te voeren. Wel rapporteerden commandanten tekorten aan bevoorradingsschepen. Hierdoor werd soms de flexibiliteit in de bewegingen beperkt. Het brandstof verbruik is door de grote afstanden en de soms langdurige

achtervolgingen hoog. De Verenigde Staten was het enige land met een permanente aanwezigheid van meerdere bevoorradingsschepen in het operatiegebied en hier is dan ook dankbaar gebruik van gemaakt.

Voor de medische ondersteuning zijn de eenheden uitgerust met aanvullende medische faciliteiten. Voor meer specialistische medische hulp waren sommige schepen zoals Hr.Ms. Rotterdam uitgerust met een uitgebreide medische faciliteit (*role* 2). Het totale aantal schepen met deze faciliteiten in het omvangrijke operatiegebied is echter beperkt. De bewegingen van deze eenheden worden daarom nauwlettend gepland.

Het onderscheppen van een piratenvaartuig gebeurt door schepen die hierbij geassisteerd kunnen worden met een helikopter. Alle Nederlandse schepen waren met een helikopter uitgerust. Vanwege het uitfaseren van de Lynx-helikopter is Hr.Ms. Rotterdam met twee Cougars uitgerust. De helikoper zorgt voor de lokalisatie van het piratenvaartuig en dwingt de piraten eventueel geassisteerd door het schip tot stoppen. Vervolgens kan het *boarding team* het bedreigde schip of het piratenvaartuig betreden om de piraten vast te nemen en eventuele bemanningsleden te bevrijden. Alle Nederlandse oppervlakteschepen in Atalanta en *Ocean Shield* beschikten over een versterkte marinierseenheid die als *boarding team* kon optreden. De teams werden meerdere keren ingezet tegen piraten.

Na een besluit van het *Political and Security Committee* van de EU werd het mogelijk zelfstandige militaire teams in te zetten aan boord van schepen van het WFP ter bescherming tegen piraterij. Het grote voordeel is dat schepen die voorheen werden gebruikt voor het escorteren van deze WFP-schepen, nu voor andere taken konden worden ingezet. Hierdoor is een meer efficiënt gebruik van militaire schepen mogelijk. Nederland heeft in de periode 23 januari tot 24 oktober 2012 als eerste EU-lidstaat totaal drie Autonome VPD's (AVPD) ingezet. Autonoom betekent dat het VPD als een zelfstandig element voor een langere periode binnen de operatie Atalanta is ingezet voor het WFP. Na 24 oktober is deze taak aan Duitsland overgedragen. De Kamer is hierover geïnformeerd met de brieven van 23 december 2011[23] en 1 november 2012[24].

*Subconclusie:* de commandanten beschikten voor de antipiraterijoperaties over voldoende militair vermogen. Nederland leverde zeer bruikbare deels unieke capaciteiten zoals een onbemand vliegtuigje en onderzeeboten. De schaarse capaciteit aan bevoorradingsschepen, schepen met een uitgebreide medische capaciteit (*role* 2) en vliegend materieel[25] blijft echter een punt van zorg in beide operaties. Met de introductie van AVPD's is een meer efficiënt gebruik van militaire schepen mogelijk geworden.

#### 2.7.1.4 De wijze van optreden

De wijze van optreden is voor de operatie *Ocean Shield* niet zo verschillend ten opzichte van de operatie Atalanta. Het belangrijkste verschil is dat de Atalanta-schepen regelmatig WFP- en AMISOM-transporten begeleiden en dat het binnen het Atalanta-mandaat ook mogelijk is om effecten op het land te bereiken. Gedurende

---

[23] KST 29521 nr. 178.

[24] KST 29521 nr. 196.

[25] Maritieme patrouillevliegtuigen, moderne scheepshelikopters, onbemande vliegtuigjes.

de rapportageperiode zijn door Hr.Ms. Zuiderkruis en Hr.Ms. Van Amstel vijf van dit soort transporten begeleid. Een belangrijke ontwikkeling was dat vanaf januari 2012 voor deze taak ook gebruik gemaakt werd van AVPD's die zoals in de vorige paragraaf is beschreven, zelfstandig schepen van het WFP begeleiden.

De piraterijbestrijdingstaken van de marineschepen bestonden uit het uitvoeren van patrouilles in de Golf van Aden nabij de *Internationally Recommended Transit Corridor* en in het Somalisch Bassin. Daarnaast werden op proactieve wijze de operaties door verdachten van piraterij verstoord. Dit gebeurde onder meer door aanwezig te zijn in de kustgebieden om zo inlichtingen te verzamelen maar ook om piraten af te schrikken of anders in een zo vroeg mogelijk stadium te onderscheppen. Op deze wijze zijn veel *Pirate Action Groups* onderschept voordat ze een aanval konden uitvoeren. Desondanks slaagden de piraten er soms in om tot een aanval op een koopvaardijschip te komen. Vaak lukt het deze koopvaardijschepen om de aanval zelf af te slaan. De toepassing van de beschermingsmaatregelen, de zogenaamde *Best Management Practices,* maar ook het gebruik van militaire of particuliere beveiligers speelde hierbij een belangrijke rol. Veelal lukte het om de piraten na een aanval alsnog aan te houden. In andere gevallen, afhankelijk van de mate van het ingeschatte gevaar voor de scheepsbemanning, konden marineschepen de aanval door piraten verijdelen en de bemanning bevrijden.

De Nederlandse marineschepen hebben in deze periode in totaal 56 bemanningsleden van gekaapte schepen bevrijd en 34 verdachten van piraterij onderschept. De meeste verdachten zijn overgedragen aan regionale autoriteiten voor vervolging. Vier verdachten zijn voor vervolging naar Nederland overgebracht. De onderstaande tabel bevat een overzicht. De Kamer is met de brief van 1 maart 2013 van de minister van Veiligheid en Justitie geïnformeerd over de berechting van verdachten van piraterij.[26]

| **Marine eenheid Hr.Ms.** | **Datum** | **Schip, nationaliteit** | **Bevrijde bemannings leden** | **Onderschepte verdachten van piraterij** |
|---|---|---|---|---|
| Van Amstel | 11 mei 2012 | Dhow, Iran | 17 | 11, overgedragen aan de Seychellen |
| Evertsen | 29 jun 2012 | Dhow, Oman | 7 | 7, overgedragen aan Oman. |
| Rotterdam | 13 aug 2012 | Dhow, Pakistan | 14 | 6, overgedragen aan de Seychellen. |
| Rotterdam | 11 okt 2012 | Skiff, Somalië | - | 6, overgedragen aan Spanje. |
| Rotterdam | 24 okt 2012 | Dhow, Iran | 18 | 4, overgedragen aan de Nederlandse autoriteiten. |
| Totaal | | | 56 | 34 |

Tabel 3. Overzicht bevrijde bemanningsleden en onderschepte verdachten van piraterij.

[26] KST 32706, nr. 38.



Figuur 5. Door Hr.Ms. Van Amstel op 11 mei 2012 bevrijde Iraanse zeelieden gevolgd door de overdracht van elf verdachte piraten aan de autoriteiten op de Seychellen.

In aanvulling op  bovenstaande onderscheppingen van verdachten van piraterij, komt het ook voor dat verdachten van piraterij niet voor vervolging aan autoriteiten kunnen worden overgedragen omdat er onvoldoende bewijs is voor een succesvolle vervolging. In dergelijke gevallen wordt het materieel van de piraten, in overeenstemming met de *Rules of Engagement* (ROE), ongeschikt gemaakt voor verdere piraterij acties. Tijdens de rapportageperiode was één maal een Nederlands marineschip bij zo'n actie betrokken. Het betrof de *disruption* van een Somalische dhow op 17 oktober 2011 door Hr.Ms. Zuiderkruis (Atalanta). Hierdoor kon dit vaartuig niet meer als moederschip gebruikt worden.

In het onderstaande kader wordt een voorbeeld gegeven van de wijze waarop antipiraterijacties verlopen.

<u>Actie tegen een gekaapte dhow door Hr.Ms. Evertsen van 26 tot 29 juni 2012.</u>

Na een melding van de Omaanse Maritieme Autoriteit over de vermissing van een dhow die vermoedelijk was gekaapt ontdekte een Australisch maritiem patrouillevliegtuig een dhow die veel leek op het vermiste vaartuig. Enkele dagen later meldde een schip onder Maltese vlag, met een Turkse bemanning, dat ze aangevallen werden door een dhow. Het geëmbarkeerde beveiligingsteam kon de dhow op afstand houden en de stuurman van het schip wist een paar foto's te nemen. De dhow op de foto leek sprekend op de dhow die door het vliegtuig was gefotografeerd en kwam overeen met de beschrijving van de Omani.

De NAVO *Task Force Commander* overlegde met zijn Franse collega van de EU operatie Atalanta en de Koreaanse admiraal die de leiding had over CTF 151. De internationale NAVO staf met militairen uit het Verenigd Koninkrijk, Spanje, België, Polen en de Verenigde Staten kwam bijeen en stuurde Hr.Ms. Evertsen naar de laatst bekende positie van de dhow. Een Japans patrouillevliegtuig assisteerde de Nederlandse eenheid. Via een internationaal antipiraterij internet-kanaal vond overleg plaats met de Omaanse autoriteiten.

Vlak voor zonsondergang ontdekte de Lynx helikopter van Hr.Ms. Evertsen de dhow die de Yemenitische territoriale wateren binnen voer, waarschijnlijk met het doel beschutting te zoeken tegen de zware zeeën veroorzaakt door de moessonwind.

Nadat de zeegang afnam stak de dhow de Golf van Aden over naar Somalië, zich onbewust van de aanwezigheid van Hr.Ms. Evertsen.

Op het fregat werd alles in gereedheid gebracht en bij het eerste daglicht kwam het boardingteam in actie. De originele bemanningsleden (Indiërs en Bangladeshi) sprongen overboord, en werden gered door de bemanning van de kleine snelle motorboot van het fregat. De van piraterij verdachte Somaliërs op de dhow werden snel overmeesterd. Tijdens de actie informeerde de NAVO staf Russische en Chinese marineschepen in het gebied die daar konvooien begeleidden.

Diplomaten, overheidsfunctionarissen en juristen in diverse landen onderzochten gezamenlijk hoe vervolgacties moesten verlopen om het recht de juiste loop te laten nemen. Binnen twee dagen besloten Oman en Nederland dat vervolging van de verdachten kon en zou plaatsvinden in Oman. Hr.Ms. Evertsen bracht de verdachten over naar het Omaanse marineschip Al Mu'azzar.

De actie vond plaats in een gebied van 1000 bij 500 km.

Met de brief van 5 april 2012[27] is de Kamer geïnformeerd over het besluit van de EU om het operatiegebied voor de operatie Atalanta uit te breiden tot en met de kuststrook van Somalië. Hierdoor werd het mogelijk logistieke kampen van de piraten op deze kuststrook vanuit de lucht aan te pakken. Dit concept is eenmaal, in mei 2012, door de EU toegepast. Bij deze operatie was Hr.Ms. Van Amstel niet direct betrokken maar de helikopter van dit schip heeft wel inlichtingen verzameld

[27] KST 29521, nr. 182.

die mede voor deze operatie zijn gebruikt. Later is dit soort aanvallen niet meer toegepast omdat de verdachten van piraterij hun logistieke voorbereidingen meer vanuit bewoonde gebieden zijn gaan uitvoeren. Door het afnemende gebruik van grotere logistieke kampen en de noodzaak slachtoffers te voorkomen alsmede het veranderde politieke klimaat na het aantreden van de *Somali National Government* was dit soort robuust optreden minder opportuun.

De hiervoor beschreven dynamiek laat zien hoe de operatiepatronen van de verdachten van piraterij steeds veranderen. Het gevolg is dat de wijze van piraterijbestrijding steeds aangepast moest worden. De verdachten van piraterij gaan hun operaties steeds meer verscholen uitvoeren te midden van normale woon- en werkactiviteiten. De aard van de piraterij wordt ook kleinschaliger. Hierdoor wordt het belangrijker om een goed beeld van de patronen van de reguliere woon- en werkactiviteiten zoals visserij te hebben. De in de vorige periode in gang gezette trend om meer in de nabijheid van de kust te opereren, is daarom voortgezet en verder geïntensiveerd.

In plaats van robuuste vormen van optreden wordt het belangrijker om een goede relatie met de lokale bevolking op te bouwen. Uit gesprekken met deze bevolking bleek dat de marineschepen soms als een bedreiging werden gezien. Met patrouilles nabij de kust, zichtbare aanwezigheid en gesprekken met vertegenwoordigers van de lokale bevolking werd begrip gecreëerd, werd veel informatie verkregen en werden piraterijactiviteiten ontmoedigd. Daarnaast droeg dit bij aan het beperken van de bewegingsvrijheid van verdachten van piraterij. Deze activiteiten werden uitgevoerd aan boord van marinevaartuigen zonder aan land te gaan.

Naast de hierboven beschreven wijze van optreden werden ook andere activiteiten ontplooid. Hr.Ms. Zuiderkruis werd voor het grootste deel van de operatie ingezet voor reguliere antipiraterijtaken. Omdat het schip daarnaast over een bevoorradingscapaciteit beschikt, waaraan een grote behoefte bestaat, heeft het schip ook zeven maal andere eenheden bevoorraad.

Een andere taak betreft het bijdragen aan de opbouw van regionale capaciteiten voor de bestrijding van piraterij. Tijdens havenbezoeken in Djibouti, de Seychellen en Tanzania zijn door Nederlandse marineschepen trainingen aan lokale marine- en kustwachteenheden verzorgd.

*Subconclusie:* de wijze van optreden van zowel de verdachten van piraterij als de diverse internationale samenwerkingsverbanden verandert voortdurend. Gedurende de rapportageperiode is het onderhouden van de relatie met de plaatselijke bevolking een steeds centralere plaats gaan innemen.

#### 2.7.1.5 De geweldsinstructie

In Atalanta en *Ocean Shield* waren er voor de schepen en de AVPD's, ROE's vastgesteld door de EU respectievelijk de NAVO. Op basis van de vigerende ROE's voor de operaties Atalanta en *Ocean Shield* zijn Nederlandstalige instructiekaarten vastgesteld voor het personeel die een verkorte weergave van de internationale ROE bevatten.

De commandanten koppelen terug dat de geweldinstructies over het algemeen duidelijk waren en voldoende ruimte boden om operaties uit te kunnen voeren. De

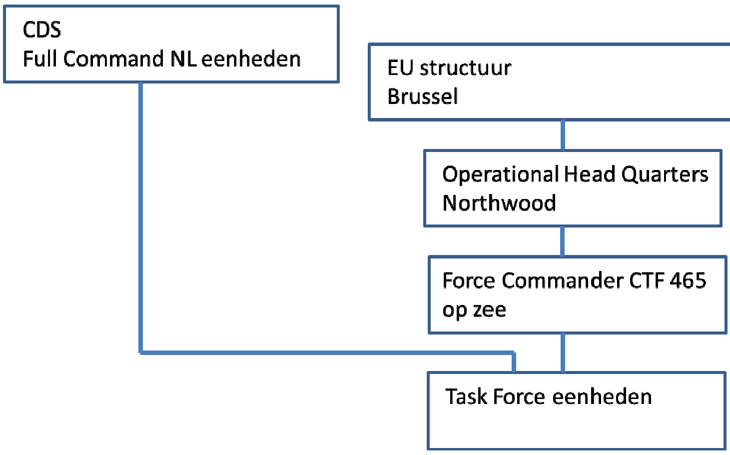
veranderende aard van de piraterijbestrijding vraagt echter om aanpassing van de ROE's van *Ocean Shield* om deze beter in lijn te brengen met de huidige operationele praktijk. Hieraan wordt momenteel gewerkt.

*Subconclusie:* de geldende geweldsinstructies voldeden. Binnen de NAVO zijn de ROE's dit jaar herzien en aangepast aan de huidige omstandigheden.

2.7.1.6 De bevelstructuur

Voor de aansturing van de operaties kennen de EU en de NAVO verschillende bevelsstructuren. De Nederlandse eenheden opereerden in Atalanta óf in *Ocean Shield*. De structuren worden hieronder toegelicht.

*Atalanta*

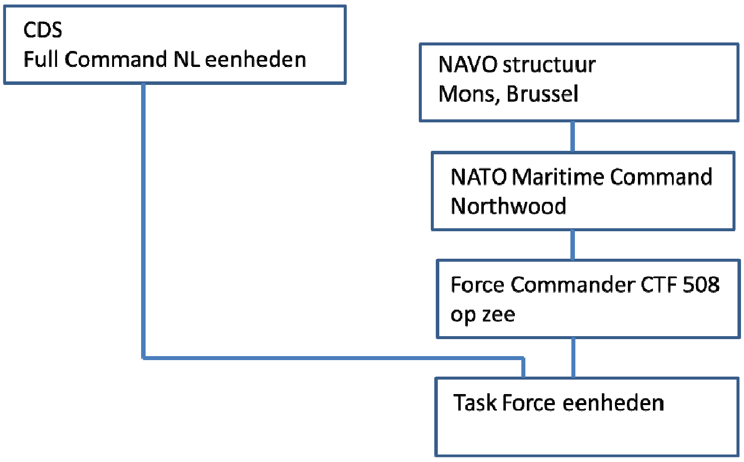



Figuur 6. EU commandostructuur.

De EU had directe zeggenschap over de inzet van de toegewezen eenheden (Hr.Ms. Zuiderkruis, Hr.Ms. Van Amstel en de AVPD's). *Operational Control* over de eenheden werd tijdens de inzet gedelegeerd aan het *Operational Head Quarters* in Northwood. Dit hoofdkwartier legde verantwoording af aan het *Political and Security Committee* in Brussel. Het OHQ delegeerde de dagelijkse tactische leiding over de eenheden aan de *Force Commander* die de operatie, op zee vanaf het vlaggenschip van CTF 465, leidde. In het OHQ waren enkele Nederlandse stafofficieren geplaatst die naast hun feitelijke werkzaamheden ook de nationale standpunten bewaakten en in voorkomend geval de communicatie met de Nederlandse eenheden bevorderden.[28]

[28] Zie ook paragraaf 2.6.

*Ocean Shield*




Figuur 7. NAVO commandostructuur.

De NAVO had directe zeggenschap over de inzet van de toegewezen eenheden (Hr.Ms. Dolfijn, Hr.Ms. Evertsen, Hr.Ms. Rotterdam en Hr.Ms. Bruinvis). *Operational Control* over de eenheden werd tijdens de inzet overgedragen aan het *NATO Maritime Command* (MARCOM) in Northwood. Het MARCOM legde verantwoording af aan *Allied Command Operations* in Mons, België. Het MARCOM delegeerde de dagelijkse tactische leiding over de eenheden aan de *Force Commander* van CTF 508.

Op de NAVO-hoofdkwartieren was Nederlands personeel geplaatst. Gedurende de inzet van Hr.Ms. Dolfijn en Bruinvis waren Nederlandse onderzeebootspecialisten aan de staven van de diverse hoofdkwartieren toegevoegd. De Nederlandse onderzeeboten konden zo als een volledig geïntegreerd onderdeel van de NAVO-*taskforce* opereren.

In de periode dat de Nederlandse *Force Commander* het bevel over de NAVO-*taskforce* voerde aan boord van Hr.Ms. Rotterdam werden veel defensiebrede capaciteiten geïntegreerd, voor bijvoorbeeld inlichtingenverzameling met onder meer de onbemande waarnemingsvliegtuigjes. Tijdens de operatie werd geconstateerd dat de interne organisatiestructuur van de staf nog niet optimaal was. Dit betrof de wijze waarop de inlichtingencapaciteit was ingebed in de *taskforce*. Tijdens de volgende vergelijkbare inzet van Zr.Ms. Johan de Witt, is op grond van deze les de interne organisatiestructuur aangepast.

De Commandant der Strijdkrachten (CDS) behield tijdens beide operaties *Full Command* over de Nederlandse eenheden. Indien noodzakelijk kon hij besluiten de eenheden terug te brengen onder nationaal commando. Dit is echter niet gebeurd.

Omdat beide operaties en ook de bijdragen van CMF en individueel opererende landen grotendeels hetzelfde doel hebben en de deelnemende eenheden in het zelfde geografische gebied opereren, is afstemming tussen de bevelstructuren op ieder niveau van belang. Hiervoor bestaan verschillende mechanismen zoals de

periodieke SHADE[29]-conferentie in Bahrein maar ook het onderlinge wekelijkse en dagelijkse contact is voor de hoofdkwartieren op de wal en op zee van groot belang om informatie en intenties uit te wisselen en zo de efficiency van alle operaties te vergroten. Hierbij is het erg praktisch dat de operationele hoofdkwartieren van de NAVO en EU bij elkaar in Northwood (Verenigd Koninkrijk) zijn gevestigd. Bij de hoofdkwartieren van de NAVO, EU en CMF is ook Nederlands stafpersoneel werkzaam. Het contact met de Nederlandse stafofficieren van de hoofdkwartieren verliep goed en bleek nuttig.

*Subconclusie*: de bevelstructuur was voor de commandanten op zee duidelijk en goed werkbaar. De aanwezigheid van Nederlandse militairen op de EU-, NAVO- en CMF hoofdkwartieren is wederom waardevol gebleken. De interne hiërarchische structuur van de Nederlandse ondersteunende elementen onder de *taskforce commander* kan verbeterd worden en dit zal worden geïmplementeerd tijdens de inzet van Zr.Ms. Johan de Witt en de geëmbarkeerde Nederlandse *taskforce commander.*

### *2.7.2 Risico's*

Bij de uitvoering van piraterijbestrijdingsoperaties bestaan risico's die samenhangen met de dreiging van piraterij, risico's die samenhangen met het klimaat en terrein en medische risico's.

Tijdens de voorbereiding van de operaties werd de dreiging van de piraten voor de militaire eenheden als matig ingeschat.[30] Gedurende de operatie is de dreiging niet veranderd. Commandanten zijn niet geconfronteerd met risico's die niet waren onderkend. Desalniettemin hebben verdachten van piraterij meerdere keren laten zien bereid te zijn om geweld tegen militaire eenheden toe te passen. Deze risico's werden beheerst met goede training, goede voorbereiding, goed materieel en een steeds herhaalde inschatting ter plaatse door de commandant van de risico's van voorgenomen operaties tegen de achtergrond van de dan geldende omstandigheden. Dit sluit niet uit dat gewelddadige confrontaties kunnen plaatsvinden. Het kader hieronder beschrijft een voorbeeld met Hr.Ms. Rotterdam. Dit voorval is vergelijkbaar met het voorval waarmee Hr.Ms. Tromp werd geconfronteerd op 2 april 2011.[31] In beide gevallen bestond de noodzaak voor de commandant om uit zelfverdediging geweld toe te passen. Hierbij bleek escalatiedominantie wederom erg belangrijk.

[29] zie ook paragraaf 2.5.

[30] Art 100 brief KST 29521, nr. 168, 1 juni 2011.

[31] Dit voorval is in detail beschreven in de vorige evaluatie KST 32706, nr. 26, 16 maart 2012.

<u>Beschieting Hr.Ms. Rotterdam.</u>
Op woensdag 24 oktober 2012 voerde Hr.Ms. Rotterdam, ingedeeld in de NAVO-operatie *Ocean Shield*, een routinecontrole uit van een dhow, die vierhonderd meter voor de kust lag. Tijdens de nadering van de dhow met de kleine snelle motorboten van de Hr.Ms. Rotterdam werden de mariniers vanaf de dhow beschoten. De mariniers in de motorboot en de schutters aan boord van de Hr.Ms. Rotterdam, beantwoordden het vuur van de piraten. Daarbij vatte de dhow vlam en sprong een aantal opvarenden overboord. De bemanning van de motorboten heeft de drenkelingen uit het water gered. Tijdens de redding van de drenkelingen vond een tweede schotenwisseling plaats. De bemanning van Hr.Ms. Rotterdam redde uiteindelijk vijfentwintig drenkelingen uit het water. Het betrof negentien van de eenentwintig bemanningsleden van de dhow (zeventien Iraniërs en twee Pakistani) en zes Somaliërs.

Bij het incident is één bemanningslid van de dhow om het leven gekomen. Aan Nederlandse zijde zijn geen slachtoffers gevallen. Van de oorspronkelijke bemanningsleden van de dhow werden er twee vermist. Een zoektocht naar de vermisten leverde niets op. De gewonde bemanningsleden van de dhow en de Somalische verdachten van piraterij zijn aan boord van Hr.Ms. Rotterdam behandeld.

De bemanningsleden en het stoffelijk overschot zijn begin november 2012 in de haven van Dar es Salaam, Tanzania, overgedragen aan functionarissen van de ambassades van Iran en Pakistan. Vier meerderjarige Somalische verdachten zijn vastgenomen. Het Openbaar Ministerie zal hen in Nederland vervolgen. De twee minderjarige Somaliërs zijn aan land gezet in Somalië en in vrijheid gesteld.

Een meer gedetailleerd verslag is opgenomen in de brief van 20 november 2012.[32]

Zoals beschreven in paragraaf 2.7.1.2. konden de risico's ten aanzien van het klimaat en terrein goed worden beheerst.

Tijdens de operaties in deze periode is wederom bevestigd dat de gezondheidsrisico's met de beschikbare medische faciliteiten beheerst kunnen worden. De beschikbare ruimte voor medische faciliteiten verschilt per schip. Hr.Ms. Rotterdam kon met een uitgebreide medische faciliteit worden uitgerust. Ook de grotere schepen Hr.Ms. Evertsen en Hr.Ms. Zuiderkruis konden met adequate aanvullende medische faciliteiten worden uitgerust. Voor het kleinere fregat Hr.Ms. Van Amstel bleek dit moeilijker. Ondanks pogingen was het niet mogelijk om dit schip met een *advanced resuscitatie* (chirurgische) capaciteit uit te rusten. Dit schip moest daarom rekening houden met de noodzaak om gebruik te kunnen maken van medische ondersteuning vanaf de wal of van andere eenheden in het operatiegebied. Dit had een beperking van de operationele flexibiliteit tot gevolg die gecompenseerd moest worden met een nauwgezette planning en een voortdurende risicoschatting.

Ten slotte werden de sociaal-medische risico's beheerst met personeelszorg voorafgaand aan en na afloop van de operatie. Hierbij bestond aandacht voor zowel het personeel zelf alsmede het thuisfront. Ook de aandacht van politici en militaire

[32] KST 32706, nr. 37.

leiding bij thuiskomst en de medailleuitreiking werd door het personeel gewaardeerd.

*Subconclusie:* gedurende de operatie is het dreigingsniveau niet veranderd. Commandanten zijn niet geconfronteerd met risico's die niet waren onderkend. Door alle genomen maatregelen en voorzieningen achtten de commandanten van de eenheden de risico's voor schepen en bemanning acceptabel.

### *2.7.3 Geschiktheid en beschikbaarheid*

In Atalanta en *Ocean Shield* zijn verschillende typen eenheden ingezet. Het betrof eenmaal een luchtverdedigings- en commandofregat, eenmaal een *Multi-purpose* fregat, eenmaal een bevoorradingsschip, één keer een amfibisch transportschip en twee keer een onderzeeboot. Verder zette defensie, naast deze platformen, ook driemaal een AVPD-team in aan boord van het MV Caroline Scan dat voor het WFP voedseltransporten verzorgde voor de hulpbehoevende Somalische bevolking. De capaciteiten van deze eenheden hebben elk op een eigen manier een waardevolle bijdrage geleverd aan de bestrijding van piraterij.

<u>Hr.Ms. Zuiderkruis</u>
Dit bevoorradingsschip nam deel aan de operatie Atalanta. Het schip voerde zijn laatste operatie uit na 36 operationele jaren. Met de geëmbarkeerde Lynx-helikopter, een versterkte marinierseenheid, een aanvullende medische faciliteit, inlichtingenondersteunend personeel en een Maltees beveiligingsdetachement dat als VPD kon worden ingezet, was het schip in staat piraterijbestrijdingsoperaties uit te voeren. Daarnaast voorzag het oppervlakteschepen van de coalities op zee van brandstof waardoor de effectieve *on station time* van deze schepen werd vergroot. De samenwerking met de Maltese mariniers is net als in 2010 goed bevallen.

<u>Hr.Ms. Van Amstel</u>
Dit *Multi-purpose* fregat dat deelnam aan Atalanta is bescheidener van omvang dan een luchtverdedigings- en commandofregat en heeft minder geavanceerde sensoren. Wel was het schip uitgerust met een Lynx-helikoper, een versterkte marinierseenheid, een kleine groep inlichtingenondersteunend personeel en aanvullende medische capaciteit. Door ruimtegebrek was de medische capaciteit beperkt. Dit beperkte het schip in haar operationele flexibiliteit omdat het voor meer uitgebreide medische ondersteuning afhankelijk was van andere eenheden.

<u>Hr.Ms. Evertsen</u>
Dit luchtverdedigings- en commandofregat dat deelnam aan *Ocean Shield* beschikte over zijn reguliere uitgebreide sensoren- en communicatiepakket en had tijdens de operatie een Lynx helikopter aan boord. Tevens was een versterkte marinierseenheid, een extra kleine snelle motorboot, aanvullende medische faciliteit en inlichtingenondersteunend personeel aan boord. Dit fregat voerde antipiraterij taken uit en fungeerde als commandoplatform (vlaggenschip) voor CTF 508 (zie ook paragraaf 3.6).

<u>Hr.Ms. Rotterdam</u>
Het amfibisch transportschip Hr.Ms. Rotterdam dat deelnam aan *Ocean Shield* heeft geopereerd met zeer diverse aanvullende capaciteiten. Naast de twee Cougar-helikopters had het schip vier landingsvaartuigen, vier FRISC-en, een uitgebreide medische faciliteit, een detachement met onbemande waarnemingsvliegtuigjes, een

versterkte marinierseenheid, een hydrografische eenheid en inlichtingenondersteunend personeel aan boord. Hr.Ms. Rotterdam voerde piraterijbestrijdingstaken uit en fungeerde als commandoplatform (vlaggenschip) voor CTF 508 (zie ook paragraaf 3.6).



Figuur 8. Hr.Ms. Rotterdam met twee Cougar-helikopters en een FRISC.

Tijdens de operaties door Hr.Ms. Rotterdam werden twee nieuwe systemen voor het eerst gebruikt voor operationele inzet. Allereerst beschikte Hr.Ms. Rotterdam over vier FRISC-vaartuigen. Om deze vaartuigen optimaal te gebruiken is tijdens de voorbereidingen een aantal aanpassingen aan het schip uitgevoerd. De FRISC-en bleken uitstekend te voldoen en de vaartuigen zijn dan ook veelvuldig gebruikt, onder meer voor operaties door de marinierseenheid. Ook tijdens de operaties nabij de kust kwamen de mogelijkheden van de FRISC volledig tot zijn recht.

Daarnaast was het de eerste keer dat een onbemand vliegtuigje (*ScanEagle*) vanaf een Nederlands marineschip werd ingezet ten behoeve van de beeldopbouw en voor het verkrijgen van inlichtingen. Hiervoor is het schip in de aanloop naar de operatie aangepast en is personeel opgeleid om met dit systeem te kunnen opereren. Tijdens de operatie is de *ScanEagle* veelvuldig en succesvol ingezet met relatief weinig problemen.



Figuur 9. *ScanEagle*

Het onbewapende onbemande vliegtuigje *ScanEagle* is ontwikkeld voor waarnemingsdoeleinden en in deze operatie voor de eerste maal ingezet door eenheden van de Nederlandse krijgsmacht. Lanceren en weer oppikken gebeurde op Hr.Ms. Rotterdam, maar ook andere schepen kunnen geschikt gemaakt worden om het systeem mee te voeren.

Het vliegtuigje is 1.37 m lang en heeft een spanwijdte van 3.11 m. Het totale gewicht bedraagt 20 kg. De gemiddelde snelheid is 50 knopen (93 km/h) en het systeem kan meer dan 12 uur achtereen vliegen op een hoogte tot ongeveer 5 km.

<u>Hr.Ms. Dolfijn en Hr.Ms. Bruinvis</u>

Deze twee onderzeeboten van de Walrus-klasse beschikten over hun reguliere uitgebreide sensoren. De boten werden tevens uitgerust met een aanvullend satellietcommunicatiesysteem.

Hr.Ms. Bruinvis was de eerste ingezette onderzeeboot die was uitgerust met de nieuwe *Mine Avoidance Sonar*. Een aanpassing die in het kader van het project ´Veiligheidsaanpassingen sonar Walrus-klasse´naar aanlediing van de Marinestudie van 2005 is uitgevoerd.[33] De sonar functioneerde naar volle tevredenheid. De *Mine Avoidance Sonar* kan niet alleen voor het detecteren van mijnen maar ook voor het nauwkeurig waarnemen van de zeebodem worden gebruikt. Met deze hydrografische diepte-informatie was het mogelijk om veiliger in ondiep water dichter bij de kust te opereren.

---

[33] KST 30300 X, nr. 95, 18 mei 2006.

Tijdens de operaties van de onderzeeboten is wederom naar voren gekomen dat de huidige helderheidsversterker in de periscoop verbeterd dient te worden om zo de primaire taak, het verzamelen van inlichtingen, optimaal uit te kunnen voeren. Onder meer om deze reden zal tijdens het project instandhouding Walrus-klasse[34] de periscoop worden vervangen door een optronische mast met daarin een warmtebeeld-camera.

*Autonomous Vessel Protection Detachment*
Elk AVPD bestond uit een officier met enkele kaderleden en mariniers. Aan het AVPD was medische capaciteit toegevoegd. De teamleden waren uitgerust met hun persoonlijke wapens, aangevuld met voor de operatie verstrekt materiaal (verbindingsmiddelen, waarnemingsmiddelen, extra bewapening).

Kleine scheepsaanpassingen
Om schepen geschikt te maken voor operaties nabij Somalië moesten ze enkele kleine aanpassingen ondergaan zoals het plaatsen van extra schuttersposities voor kleine wapens en aanpassingen in de apparatuur voor de temperatuurhuishouding. De combinatie van deze capaciteiten, de scheepssensoren, de mobiliteit van de schip en de ondersteunende middelen zoals commandovoering en logistiek, maakten de eenheden geschikt voor deze operatie.

Planning en opwerktraject
Alle eenheden hebben volgens plan aan de operatie deelgenomen. In de door CDS en CZSK opgestelde jaarplanning over 2011 en 2012 werd rekening gehouden met deelname aan deze operaties, waardoor de beschikbaarheid en geoefendheid van materieel en personeel tijdig werd gerealiseerd.

Op grond van de ervaringen van eerdere operaties is het opwerktraject voorafgaande aan de inzet steeds bijgesteld. Het opwerken vereist veel aandacht omdat aan boord van de schepen veel capaciteiten van verschillende operationele commando´s (OPCO) worden samengebracht om als een geheel te opereren. Het Commando Zeestrijdkrachten verzorgt hiervoor als coördinerend operationeel commando een programma. Zo heeft Hr.Ms. Rotterdam voorafgaande aan de operatie samen met de versterkte mariniersseenheid en het Cougar-detachement deelgenomen aan de oefening *Cold Response* in Noorwegen. Dit soort samengestelde trainingen zijn zeer waardevol voor het integreren van de verschillende capaciteiten. Het lukt niet altijd om alle eenheden vooraf samen aan zo´n oefening te laten deelnemen. Door prioriteitstelling tussen verschillende taakstellingen is maatwerk soms nodig, bijvoorbeeld door sommige trainingen tijdens de reis naar het operatiegebied uit te voeren. Niet eerder was tijdens een operatie zoveel personeel van andere defensieonderdelen (CZSK, CLAS, CLSK, KMAR, MIVD en CDC) betrokken bij een, van huis uit, maritieme operatie.

Tevens vereist het onderscheppen van verdachten van piraterij, kennis en vaardigheden die bij de meeste militairen normaal niet aanwezig is. Hierom wordt tijdens het opwerktraject een grote *boarding* oefening in samenwerking met de verantwoordelijke officier van justitie (Landelijk Parket) uitgevoerd. Hierbij wordt aandacht geschonken aan het verzamelen van bewijslast en het rapporteren hiervan

[34] KST 31200 X, nr. 129, 13 juni 2008.

en de behandeling van verdachten. De samenwerking met het Openbaar Ministerie op dit terrein verloopt goed, mede door frequent direct contact met de commandant op zee.

*Subconclusie*: de eenheden waren beschikbaar en geschikt voor het uitvoeren van de aan hen opgedragen taken. Nieuw materieel zoals de *Scan Eagle*, de FRISC en *Mine Avoidance Sonar* blijkt goed te voldoen. Piraterijbestrijding krijgt steeds meer een multi-disciplinair en gezamenlijk karakter waarbij alle defensieonderdelen zijn betrokken.

*2.7.4* Duur van de bijdrage.

Voor zowel Atalanta als *Ocean Shield* was de lengte van de operatie voor de diverse schepen vooraf bekend.

*Subconclusie:* de duur van de bijdrage heeft geen problemen opgeleverd.

## 2.8 Samenhang

De Nederlandse inzet in Somalië beoogt een geïntegreerd pakket te zijn met inzet op veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling om de voedingsbodem voor piraterij en terrorisme aan te pakken en veiligheid en stabiliteit in Somalië te bevorderen. Voor effectieve inzet is internationale afstemming van groot belang. In dit kader is Nederland actief deelnemer aan de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*. Gedurende de evaluatieperiode is de *Contact Group* viermaal plenair bijeen geweest. De vergadering in november 2011 vond plaats onder voorzitterschap van Nederland. Dankzij deze bijeenkomsten werd de coördinatie van de verschillende internationale inspanningen door internationale organisaties en landen voor piraterijbestrijding verder versterkt. Zo is er in 2012 een *Capacity-Building Coordination Group* en een *web-based Capacity-Building Coordination Platform* ingesteld om de coördinatie van activiteiten voor de regionale capaciteitsopbouw te faciliteren.

Naast de maritieme inzet via de EU-operatie Atalanta en de NAVO-operatie *Ocean Shield* heeft Nederland een bijdrage geleverd aan de opbouw van justitiële en detentiecapaciteit in Somalië en omliggende landen in de regio via het *United Nations office on drugs and crime* (UNODC) en het *Trustfund on Piracy off the Coast of Somalia*. De Nederlandse militaire bijdrage aan UNODC bestond uit één functionaris om bij te dragen aan het versterken van de capaciteiten op het gebied van strafvervolging en berechting door het versterken van het politieapparaat in landen in de Hoorn van Afrika. Ook heeft Nederland vanaf de zomer van 2011 een politieke adviseur in Nairobi gedetacheerd die de commandant van Atalanta heeft geadviseerd. De functionaris bleek en blijkt nog steeds een goede bron van informatie en een waardevol aanspreekpunt voor aangelegenheden in Kenia.

Ten aanzien van de bredere veiligheidsproblematiek van Somalië heeft Nederland tijdens de evaluatieperiode het Amerikaanse *African Contingency Operations Training and Assistance* met personele en financiële middelen gesteund.[35] Via dit programma werden Afrikaanse militairen opgeleid die daarna deelnamen aan

[35] Meer informatie over de Nederlandse bijdrage aan ACOTA is opgenomen in de brief Tussentijdse evaluatie overige operaties 2012, KST 29521 nr. 208, 15 mei 2013.

AMISOM. AMISOM heeft op grond van de VN resoluties 1772 (2007), 2010 (2011), 2036 (2012) en 2093 (2013) het mandaat voor een vredesbewarende (*peacekeeping*) operatie gericht op vrede, veiligheid en stabiliteit in Somalië. Op het gebied van veiligheid en rechtsorde draagt Nederland sinds 2012 bij aan het *Somalia Stability Fund*, capaciteitsopbouw voor regionale parlementen via de *Association of European Parliamentarians for Africa*, veiligheidsinitiatieven op gemeenschapsniveau (*Danish Demining Group)* en via Oxfam en Care aan wederopbouw in Somalië. Vanaf 2013 zet Nederland zich via de EU Trainings Missie Somalië in voor het versterken van de Somalische veiligheidstroepen en voor de opbouw van maritieme capaciteit middels de *EU Regional Maritime Capability Building mission (*EUCAP Nestor).

## 2.9 Financiën

De additionele geraamde en gerealiseerde uitgaven voor de Nederlandse bijdrage met schepen aan Atalanta en *Ocean Shield* worden weergegeven in de onderstaande tabel.

| **Operatie** | **Jaar** | **Geraamde additionele uitgaven (€miljoen)** | **Gerealiseerde additionele uitgaven (€ miljoen)** |
|---|---|---|---|
| Atalanta | 2011 | 4,4 | 3,3 |
| | 2012 | 8,0 | 6,2 |
| *Ocean Shield* | 2012 | 26,7 | 21,2 |

Tabel 4. Geraamde en gerealiseerde uitgaven.

De genoemde additionele uitgaven zijn ten laste gekomen van de structurele voorziening 'uitvoeren crisisbeheersings- operaties' van de Homogene Groep Internationale Samenwerking op de defensiebegroting.

*Subconclusie:* de lagere realisatie van de bijdrage aan *Ocean Shield* in 2012 is het gevolg van het lagere aantal vlieguren met de boordhelikopter en het lagere aantal havenbezoeken. De overige operaties zijn nagenoeg binnen de kostenramingen uitgevoerd.

# 3 Behaalde resultaten

De Nederlandse bijdrage aan de piraterijbestrijdingsoperaties Atalanta en *Ocean Shield* werd uitgevoerd als onderdeel van het beleidsartikel 20 (inzet) in de defensiebegroting. De bijbehorende operationele doelstelling luidt: 'Vrede en stabiliteit in Europa/Balkan, Afghanistan, het Midden Oosten en Afrika.'

In de art 100 brief van 1 juni 2011[36] werden de volgende operatie-specifieke doelstellingen geformuleerd:

1. Het bestrijden van piraterij en gewapende overvallen op zee ter bescherming van koopvaardijschepen van de internationale handelsvaart.
2. Het beschermen van transporten over zee naar Somalië van het WFP en de missie van AMISOM.
3. Handhaving van de internationale rechtsorde.

De <u>eerste doelstelling</u> is te meten aan de hand van het aantal kapingen en het aantal pogingen tot kapingen. In de onderstaande tabel zijn deze waarden voor de jaren 2010, 2011 en 2012 weergegeven.[37]

| | **2010** | **2011** | **2012** |
|---|---|---|---|
| Pogingen tot kaping | 194 | 205 | 41 |
| Kapingen | 44 | 22 | 7 |
| Totaal | 238 | 227 | 48 |

Tabel 5. Overzicht kapingen en pogingen daartoe.

De significant dalende trend zet nog steeds door. Sinds mei 2012 zijn er geen koopvaardijschepen meer gekaapt. Deze resultaten zijn niet door de Nederlandse activiteiten alleen tot stand gebracht. Het is het resultaat van alle inspanningen van de NAVO, EU, CMF, zelfstandig opererende marines en civiele organisaties zoals de reders. Reders en hun schepen voeren *Best Management Practices* maatregelen uit en ze worden geassisteerd door militaire of civiele beveiligers aan boord van de koopvaardijschepen.

Bijkomend effect van de operaties was dat het vertrouwen van de lokale bevolking kon worden gewonnen en dat economische activiteiten in de kuststrook konden toenemen hetgeen zich uitte in een toename van lokale en regionale scheepvaart. Of deze ontwikkeling verder doorzet zal in de toekomst moeten blijken.

*Subconclusie*: De operaties *Ocean Shield* en Atalanta, waaraan Nederland een bijdrage heeft geleverd, alsmede de inspanningen van CMF, zelfstandig opererende marines en civiele organisaties zoals de reders en hun schepen hebben tot een significante reductie van het aantal kapingen en pogingen geleid.

De <u>tweede doelstelling</u> is te meten aan de hand van het aantal transporten dat is begeleid alsmede het aantal kapingen of pogingen tot kaping van schepen die de

[36] KST 29521, nr. 168.

[37] Gegevens van het *NATO Shipping Center*. http://www.shipping.nato.int.

humanitaire transporten van het WFP of de logistieke transporten voor AMISOM onder bescherming van NAVO- of EU-eenheden hebben uitgevoerd. Gedurende de rapportage periodes heeft dit soort incidenten niet plaatsgevonden. Nederland heeft hieraan een bijdrage geleverd door middel van vijf escorteoperaties door Hr.Ms. Zuiderkruis en Hr.Ms. Van Amstel alsmede begeleiding door drie AVPD's.

*Subconclusie:* Gedurende de rapportage periode zijn vijf humanitaire en logistieke transporten van het WFP en AMISOM naar Somalië succesvol beschermd.

De derde doelstelling (handhaving van de internationale rechtsorde) is te meten aan de hand van het aantal verdachten van piraterij dat is onderschept en overgedragen aan vervolgende instanties. Zoals verwoord in para 3.7.1.4 zijn gedurende de rapportageperiode vierendertig verdachten van piraterij door Nederlandse schepen onderschept en overgedragen voor vervolging. De onderstaande tabel geeft een beeld van het historisch verloop van deze indicator.

| **Jaar** | **2008-2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
|---|---|---|---|---|
| Aantal verdachten van piraterij dat door Nederlandse eenheden is overgedragen aan vervolgende autoriteiten[38] | 0[39] | 15[40] | 9[41] | 34[42] |

Tabel 6. Overzicht overdracht verdachten van piraterij door Nederlandse marineschepen.

Uit de tabel blijkt dat het aantal overgedragen verdachten van piraterij aanmerkelijk is gestegen. Alle onderscheppingen van verdachten van piraterij in 2012 hebben daadwerkelijk geleid tot een overdracht aan vervolgende instanties. Dit resultaat is bereikt door de samenwerking tussen het ministerie van Defensie enerzijds en de ministeries van Veiligheid&Justitie en Buitenlandse Zaken anderzijds. De commandanten van de uitgezonden eenheden rapporteerden dat de proactieve bemiddeling door medewerkers van ambassades en het Openbaar Ministerie van groot belang was om na een onderschepping snel een overdracht aan regionale of Nederlandse autoriteiten tot stand te brengen. Bijkomende factor is dat de regionale capaciteit om verdachten van piraterij te vervolgen, mede als gevolg van Nederlandse steun is vergroot. Van de vierendertig in 2012 onderschepte verdachten zijn er dertig overgedragen aan regionale autoriteiten en vier aan het Openbaar Ministerie in Nederland.

*Subconclusie:* de Nederlandse bijdrage aan de operaties *Ocean Shield* en Atalanta heeft bijgedragen aan het vervolgen van verdachten van piraterij. Het aantal verdachten van piraterij dat wordt overgedragen aan vervolgende autoriteiten stijgt

---

[38] In totaal zijn of worden (rapportage datum 22 oktober 2012) wereldwijd 1186 verdachte piraten vervolgd. Zie UNODC, *Brochure Counter Piracy Programme Support to the Trial and Related Treatment of Piracy Suspects*, p2, *Issue Eleven: March* 2013 en KST 32706, nr. 38, 1 maart 2013.

[39] In deze periode zijn wel enkele Somalische piraten in Nederland berecht maar deze zijn niet door Nederlandse Defensie eenheden onderschept.

[40] 10 VP's overgedragen door Hr.Ms. Tromp apr 2010, 5 VP's overgedragen door Hr.Ms. Amsterdam nov 2010.

[41] 9 VP's overgedragen door Hr.Ms. Tromp apr 2011.

[42] Zie para 3.7.1.4 voor verdere details.

als een gevolg van de goede samenwerking met het Openbaar Ministerie en het ministerie van Buitenlandse Zaken alsmede door de toegenomen regionale capaciteit op dit terrein.

# 4 Conclusies

Deze evaluatie beschrijft de Nederlandse bijdrage aan de EU-operatie Atalanta en de NAVO-operatie *Ocean Shield* in de periode september 2011 tot en met december 2012.

Op grond van de subconclusies in de voorgaande hoofdstukken kan de eindconclusie worden gevormd dat de operaties in overeenstemming met de artikel 100 brieven[43] en binnen het geraamde budget zijn uitgevoerd en dat Nederland een waardevolle bijdrage heeft geleverd aan de geformuleerde doelstellingen. Het aantal aanvallen op koopvaardijschepen is sterk afgenomen. Dit ging gepaard met veranderingen in de operatiepatronen van de verdachten van piraterij en de wijze van optreden van piraterijbestrijders. De dreiging van piraterij wordt met de huidige inspanningen weliswaar beheerst maar is niet verdwenen. Als neveneffect is bereikt dat er waardevolle ervaringen met nieuw materieel zijn opgedaan, dat het gezamenlijk optreden vanaf marineschepen is versterkt en dat de samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken en het Openbaar Ministerie verder is verbeterd.

Tenslotte is van belang dat tijdens de operaties zich geen ernstige voorvallen met Nederlandse militairen hebben voorgedaan. Tijdens een incident met Hr.Ms. Rotterdam is wel één bemanningslid van een dhow om het leven gekomen hetgeen illustreert dat de risico’s van piraterijbestrijding nog steeds bestaan.

# 5 Slotbeschouwingen

Tijdens deze rapportageperiode heeft de neergaande trend in het aantal aanvallen op koopvaardijschepen van de internationale handelsvaart nabij Somalië, zich verder voortgezet. Nederland heeft hier een belangwekkende bijdrage aan geleverd. Dit wil niet zeggen dat het piraterij probleem is opgelost. Met behulp van militaire operaties en de maatregelen van reders en koopvaardijschepen is de dreiging dusdanig ingeperkt dat er sinds mei 2012 geen succesvolle aanvallen meer hebben plaatsgevonden. Verdachten van piraterij gaan echter door met hun operaties, ook al gebeurt dit kleinschaliger en op minder succesvolle wijze. Dit is een omkeerbaar proces. Indien de militaire operaties stoppen blijft de kans op nieuwe kapingen aanwezig zolang de achterliggende oorzaken van het piraterijprobleem niet zijn weggenomen.

Lange tijd verhinderde instabiliteit in de fragiele staat Somalië structurele wederopbouw om zo de oorzaken van piraterij weg te nemen en regionale

---

[43] KST-en 29521 nr. 168, 178 en 182 van respectievelijk 1 juni 2011, 23 december 2011 en 5 april 2012.

capaciteiten op te bouwen zodat de regionale landen zelf in staat zijn om piraterij te bestrijden. Vorig jaar is er in Somalië echter een centrale regering (*Somali National Government*) aangetreden. Naast de waarnemingen van de maritieme eenheden bestaan er ook andere indicaties dat de bevolking van Somalië een steeds meer afwijzende houding ten aanzien van piraterij aanneemt.[44] Dit biedt een kans voor een duurzame oplossing van het piraterijvraagstuk op het land. Nederland draagt daarom bij aan de EU-missies EU Trainings Missie Somalië en EUCAP NESTOR om zo te werken aan de opbouw van de veiligheidssector in Somalië.

Het beteugelen van de piraterij op zee gaat samen met een verschuiving in het optreden van de NAVO en de EU. Operaties vinden steeds meer nabij de kust plaats. Het vermogen om robuust op te kunnen treden blijft belangrijk maar daarnaast neemt het onderhouden van de relatie met de plaatselijke bevolking en autoriteiten een steeds belangrijkere plaats in. De verwachting is dat deze trend zal doorzetten en dat de operaties meer in samenhang met operaties op het land zullen gaan plaatsvinden.

[44] Dit blijkt bijvoorbeeld een enquête die in 2013 is uitgevoerd voor het *Somali Anti-Piracy Information Centre* (SAPIC) met ondersteuning van het *United Nations Political Office for Somalië* (UNPOS).

**Bijlage: Lijst van afkortingen**

| | |
|---|---|
| AMISOM | *African Union Mission in Somalia* |
| AVPD | *Autonomous Vessel Protection Detachments* |
| CDC | Commando Diensten Centra |
| CDS | Commandant der Strijdkrachten |
| CLAS | Commando LAndStrijdkrachten |
| CLSK | Commando LuchtStrijdKrachten |
| CMF | *Commander Maritime Forces* |
| CTF | *Combined Task Force* |
| CZSK | Commando ZeeStrijdKrachten |
| EUCAP NESTOR | *EU Regional Maritime Capability Building mission* |
| FRISC | *Fast Raiding Interception and Special forces Craft* |
| KMar | Koninklijke Marechaussee |
| MARCOM | *NATO Maritime Command* |
| MIVD | Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst |
| ROE | *Rules of Engagement* |
| SHADE | *Shared Awareness and Deconfliction* |
| UNODC | *United Nations office on drugs and crime* |
| VPD | *Vessel Protection Detachments* |
| WFP | *World Food Programme* |